

**Байдерина Ю.О.**

*Национальный университет «Одесская юридическая академия»*

## **ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

7 февраля 1992 г. в Маастрихте был подписан Договор о Европейском Союзе. В соответствии с Договором страны-участницы учреждают Европейский Союз, пересматривают и дополняют учредительные договоры (о ЕОУС, ЕЭС, Евратоме), но не отменяют их.

Европейский Союз всегда вызывал много вопросов и споров относительно природы этого объединения, его статуса на международной арене, дальнейших путей развития европейской интеграции в пределах этого объединения. Сложность определения правовой природы ЕС заключается в том, что, во-первых, Евросоюз объединяет несколько самостоятельных организаций, которые имеют общие органы; во-вторых, только Европейские Содружества имеют международную правосубъектность; в-третьих, между европейскими интеграционными организациями существует подчиненность, поскольку Европейское Содружество составляет основу Евросоюза, которую дополняют Общая внешняя политика и политика безопасности, а также сотрудничество в сфере охраны порядка и правосудия в уголовных делах.

Исследованием ЕС, его правовой природы занимались многие исследователи. Одни авторы считают Евросоюз конфедерацией, другие — международной организацией. Выделяется и третья точка зрения, согласно которой ЕС имеет особенный правовой статус, который отличается от ранее известных видов международных объединений. Попробуем определить место ЕС в классификации путем сравнения его свойств с известными признаками международной организации, конфедерации или федерации.

Начнем с международных организаций. Относительно ЕС нас будут интересовать лишь межправительственные международные организации (ММПО). К сожалению полной дефиниции таких организации в универсальных международно-правовых актах нет. Однако мы можем воспользоваться определением, которое содержится в Конвенции о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, которые действуют в определенных областях сотрудничества, подписанной в Будапеште 5 декабря 1980 г. Согласно ст. 1 Конвенции «межгосударственная экономическая организация» означает международную организацию, членами которой являются государства, которая основана на международном договоре для координации действий ее членов по сотрудничеству и кооперации в определенных сферах экономики, науки и техники.

Это определение помогает выделить такие основные признаки международной организации: 1) создана согласно международному договору; 2) членство государств; 3) целевой характер деятельности; 4) наличие в организации определенных структур, которые ею руководят; 5) полномочия,

необходимые для выполнения возложенных на нее функций. Рассмотрим, как эти признаки реализуются в ЕС.

1. ЕС также основан на международном договоре — Маастрихтском соглашении от 7 февраля 1992 г., хотя он был заключен на основе и для развития уже существующих организаций.

2. Членами ЕС также являются государства, однако, как следует из Маастрихтского договора, государства, которые осознали «историческое значение прекращения раздробленности Европейского континента», «общность исторических судеб их народов», необходимость «развития европейской интеграции». Существуют и другие критерии членства экономического или политического характера.

3. Цели ЕС также закреплены в Маастрихтском договоре. Но они несколько отличаются от целей международной организации. Это содействие «стойкому и гармоничному экономическому и социальному прогрессу, путем создания пространства без внутренних границ, экономического и социального единства», «введение единой валюты», формирование общей внешней политики и политики безопасности и т.п.

4. Необходимым условием функционирования ММПО является наличие органов, которые имеют право принимать решение в сфере их компетенции. Их решения адресуются соответствующим государствам-членам, а не конкретным государственным органам или лицам. Также эти решения носят для государств-членов рекомендательный, а не обязательный характер (исключение составляют Международный Суд и Совет Безопасности ООН). В отличие от обычных ММПО органы ЕС уполномочены в пределах своей компетенции выдавать разные акты обязательного характера, которые адресованы не только государствам-членам, но и юридическим и физическим лицам, которые находятся на их территории, т.е. в пределах своей компетенции эти органы имеют статус «наднациональных».

5. Особенность ЕС в том, что по мере развития его учредительной базы происходит постепенное расширение круга вопросов, закрепленных учредительными договорами, которые входят в сферу самостоятельной компетенции целого объединения.

Таким образом Европейский Союз имеет все признаки ММПО, однако эти признаки проявляются качественно другим образом. А единое гражданство, территория, в будущем Конституция характеризуют ЕС скорее как государство, чем международную организацию. Но, в сущности, ЕС находится в промежуточном положении — ни государство, ни международная организация. Обозначить это положение можно попробовать словом «конфедерация».

Конфедерация — это основанный на международном договоре союз государств, которые сохраняют полный суверенитет и делегируют союзу властные полномочия в узких сферах, для обеспечения, как правило, коллективными усилиями внутренней и внешней безопасности каждого из них.

И. Яковюк считает, что к конфедерации ЕС приближает то, что государства-члены сохраняют свой суверенитет и не теряют права выхода из него; ЕС образуется на основе договора; члены ЕС сохраняют такие признаки государства, как наличие собственных вооруженных сил и налогов. Однако, учитывая наличие в ЕС собственной денежной единицы, становление института гражданства, прямое действие и верховенство права ЕС относительно национальных правовых порядков, обязательность решений институций ЕС для физических и юридических лиц государств-членов, прямые выборы в Европейский парламент, а главное то, что государства — члены ЕС не могут быть признаны суверенными в традиционном понимании этого слова, ЕС присущи федеральные черты.

Федерация в отличие от конфедерации — понятие не международного, а государственного права. Это не союз государств, а единое союзное государство. Во внешней сфере субъектом международного права становится федерация, а не страны-участницы, которые уже не могут самостоятельно вступать в международные отношения. Во внутренней сфере органы федерации наделяются общей законодательной компетенцией и правом распределять полномочия между федерацией и ее членами, их акты имеют прямое действие по отношению к гражданам государств — членов федерации, а не путем опосредования их актами государственных органов последних, как это происходит в конфедерации.

Характеризуя основополагающие принципы образования и функционирования любой федеральной системы, которые можно распространить и на систему Евросоюза, называют такие: добровольность объединения государств или государственных образований в федерацию; равноправие субъектов федеральной системы независимо от площади их территорий, количества населения, экономического потенциала и т.д.; плюрализм и демократизм во взаимоотношениях субъектов федерации между собой и с гражданами; широкая возможность граждан принимать участие в федеральных и региональных политических процессах. О том, что ЕС все же не является федерацией и неизвестно, станет ли ею, свидетельствует то, что в процессе разработки проекта Конституции для Европы участники Конвента за будущее Европы все же отклонили именно те идеи (общие выборы Президента ЕС, формирования двухпалатного парламента), которые бы способствовали окончательному приближению ЕС к федерации.

Подводя итог, можно отметить, что на сегодня нет объективных оснований для любых категорических выводов относительно определения формы устройства ЕС. Невзирая на присущие Европейскому Союзу федеральные черты, ЕС все же является международной организацией особого характера, поскольку её правовой порядок признан Судом ЕС автономным, он является особенной частью международного права, следовательно, правовая система ЕС в значительной мере состоит из международно-правовых актов, особенно в рамках второй и третьей опор, где государства-члены сохраняют свой суверенитет.